



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111400039161

Fecha: 13-01-2021

Página 1 de 10

Bogotá D.C.,

Doctor

ORLANDO ANÍBAL GUERRA DE LA ROSA

Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8 – 68

Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el **PL 447/20 (C)** “*por la cual se reglamenta la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)*”.

Cordial saludo,

Si se tiene en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1199 de 2020. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta dispone:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto reglamentar la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional - CISAN. La cual tendrá a su cargo la coordinación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional - PNSAN¹.

Dentro de sus componentes también se contemplan definición (art. 2°), integración (art. 3°), funciones de la Comisión (art. 4°), secretaría técnica (art. 5°), reuniones (art. 6°), funciones de la Secretaría Técnica (art. 7°) y vigencia (art. 8°).

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 1199 de 2020.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111400039161

Fecha: 13-01-2021

Página 2 de 10

2. CONSIDERACIONES

2.1. Antecedentes

La iniciativa que ahora nos ocupa cuenta con varios antecedentes de radicación en diferentes legislaturas, sirva para ilustrar:

- **PL 079/08 (S)**, *“por la cual se establece el marco legal de la Seguridad Alimentaria y Nutricional”*.
- **PL 066/12 (C) – 284/13 (S)**, *“por medio de la cual se establecen lineamientos de política para garantizar el derecho a la alimentación y a no padecer hambre de la población en situación de vulnerabilidad y fragilidad social, se modifican los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 1355 de 2009 y se dictan otras disposiciones”*.
- **PL 054/14 (S) – 250/15 (C)**, *“por la cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINSAN, se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria, y se establecen otras disposiciones”*.
- **PL 037/16 (C)**, *“por el cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINSAN, se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria - ANSAN, y se establecen otras disposiciones”*.
- **PL 213/18 (S)**, *“por el cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINSAN, se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria - ANSAN, y se establecen otras disposiciones”*.
- **PL 171/20 (S)**, *“por la cual se crea el Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, se modifica la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se dictan otras disposiciones”*. En trámite.

El sustento de la mayoría de dichas propuestas ha radicado en la situación de inseguridad alimentaria que afecta a la población colombiana basadas en las cifras reportadas por la Encuesta Nacional de Situación Nutricional, así como las disposiciones de política pública en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En esta ocasión el proyecto de ley busca reglamentar la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), instancia establecida mediante el Documento Conpes Social 113 de 2008, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111400039161

Fecha: 13-01-2021

Página 3 de 10

creada y reglamentada por el Decreto 2055 de 2009, modificado y adecuado por el Decreto 1115 de 2014, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 1355 de 2009.

Debe indicarse que el Decreto 1115 de 2014, en desarrollo del artículo 45 de la Ley 489 de 1998, prevé la reglamentación básica para el funcionamiento de la CISAN.

2.2. La regulación de las Comisiones Intersectoriales

Las Comisiones Intersectoriales son una técnica de organización de la gestión de la rama Ejecutiva del poder público que fue desarrollada en la Ley 489 de 1998 pero que cuenta como uno de sus antecedentes el Decreto 1050 de 1968.

Así, el artículo 45 de la citada Ley 489 de 1998 estipula:

[...] *Comisiones Intersectoriales*. El Gobierno Nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos.

El Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden.

Las comisiones intersectoriales estarán integradas por los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tengan a su cargo las funciones y actividades en referencia.

Sobre esta disposición, el Consejo de Estado ha indicado:

[...] En cuanto a las *comisiones intersectoriales* es preciso señalar que correspondiendo al ejercicio de una facultad atribuida por el artículo 45 de la ley 489 de 1998 al Gobierno Nacional, su organización, integración y funciones deben guardar correspondencia con el marco establecido en la norma en cita y también con el conjunto de normas superiores que regulen el servicio público o el sector administrativo de que se trate [...]



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111400039161

Fecha: 13-01-2021

Página 4 de 10

Del texto de la norma observa la Sala, en primer término, que la ley dio al gobierno nacional un instrumento que le permite hacer efectivo en la práctica el principio de coordinación para atender aquellos temas que por su naturaleza o contenido son de competencia de varios sectores administrativos o requieren de su concurrencia. Así se dejó señalado en la exposición de motivos que acompañó la iniciativa gubernamental que luego se convirtió en la ley 489 de 1998, y así fue analizada, discutida y aprobada por el legislador²; dijo la Exposición de Motivos: "... De otra parte, faculta al Gobierno Nacional para que pueda crear comisiones intersectoriales con el propósito de contar con una instancia de alto nivel para la regulación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, están a cargo de dos o más Ministerios o Departamentos Administrativos o entidades descentralizadas"³.

En segundo término, las competencias *específicas*, esto es, las propias de cada organismo y entidad, no se modifican, pero sí pueden quedar supeditadas a los *programas y proyectos de acción* adoptados por la Comisión, pues precisamente se trata de un organismo que debe tener la capacidad para convocar a sus integrantes, encaminar sus actuaciones a los propósitos buscados y para exigirles su accionar, de manera que pueda lograrse eficacia en el instrumento de coordinación y organización y oportunidad en la respuesta que corresponda dar a los distintos organismos y entidades involucrados por razón del servicio público que atiendan.

En tercer término, las actividades de ejecución están excluidas porque se trata de organismos llamados a adoptar decisiones para dirigir la actividad de sus miembros y no para remplazarlos en el ejercicio de las funciones que por ley tengan asignadas; en este sentido, la facultad que el artículo 45 de la ley 489 da al Gobierno Nacional para delegarle funciones a la Comisión ha de ser entendida y ejercida en el marco de la expresión "*coordinación y orientación superior*" para que los integrantes de la Comisión reciban directrices orientadas a "*la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos*" que les correspondan, por lo que habrá de revisarse en cada caso el contenido, la pertinencia y las condiciones de la delegación.

Como quiera que en los términos del artículo 45, el **"Gobierno Nacional podrá" crear estas comisiones, es de su competencia evaluar la necesidad,**

² El legislador aprobó la iniciativa gubernamental pero suprimiendo la facultad de "regulación" que se proponía originalmente.

³ *Cfr.* Gaceta del Congreso, No. 349, septiembre 1º de 1997, artículo 43 del proyecto y Exposición de Motivos; además, las Gacetas del Congreso (Cámara) Nos. 491 de 25 de noviembre de 1997, 527 de diciembre 12 de 1997, 533 del 23 de diciembre de 1997, 579 del 29 de diciembre de 1997; y Senado, Nos. 72 de mayo 18, 245 de octubre 30, 294 de noviembre 24 y 333 de diciembre 10, todas de 1998.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111400039161

Fecha: 13-01-2021

Página 5 de 10

conveniencia y eficacia; y en su composición y funciones observará los parámetros de las leyes y de las demás disposiciones de superior jerarquía que sean aplicables en razón del propósito, la función o el servicio para cuya orientación se considere [...] ⁴. [Énfasis fuera del texto].

Se observa que corresponde, netamente, a las facultades constitucionales propias del Presidente de la República de organización de la actividad que le es propia, como suprema autoridad administrativa (art. 189), específicamente la distribución de negocios entre Ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos.

Ahora bien, la creación de estas Comisiones obedece a que la distribución sectorial de actividades no es un espejo de la realidad sino una forma de distribución temática a cargo de la Rama Ejecutiva del poder público para llevar a cabo una gestión y resaltar ciertos aspectos vitales en la vida social, económica, científica y cultural. Naturalmente, la realidad es más compleja y hay temas que abarcan dos o más sectores. La filosofía de las Comisiones Intersectoriales consiste precisamente en tratar de envolver esa complejidad.

2.3. *Iniciativa gubernamental*

Ahora bien, atendiendo a que la creación de Comisiones es una materia propia del Gobierno Nacional, ello no obsta para que el Congreso de la República cree instancias asesoras o de participación en la administración, también en desarrollo de su competencia. No obstante, esa clase de normas debe contar con la iniciativa o aval gubernamental. Sobre el particular, el artículo 154 de la Constitución Política determina:

[...] sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales [...]. [Énfasis fuera del texto].

Desde esta óptica, el numeral séptimo del artículo 150 superior establece que es función del Congreso elaborar leyes, ya que “[p]or medio de ellas ejerce las siguientes funciones”:

[...] 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o

⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. CP. Enrique José Arboleda Perdomo. Concepto del tres (3) de diciembre de dos mil nueve (2009). Radicación numero: 11001-03-06-000-2009-00053-00(1969).



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111400039161

Fecha: 13-01-2021

Página 6 de 10

fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta [...].

Concordante con estas disposiciones constitucionales, la Ley 5 de 1992 “[p]or la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes” dispone, en su artículo 142, lo concerniente a la iniciativa privativa del gobierno, así: “[...] Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias: // [...] 2. Estructura de la administración nacional [...]”.

Estos puntos nos ubican en el análisis descrito para esta clase de normas. En efecto, tal atribución afecta la estructura de la administración pública y, mientras no exista aval del Gobierno se mantiene un vicio en la formación de la ley. En torno a esta exigencia, la Corte Constitucional ha indicado:

[...] La Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del Gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) ha creado entidades del orden nacional, (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada; **(iii) ha atribuido a un Ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones;** (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central. Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental [...] ⁵. [Énfasis fuera del texto].

Este criterio lo ha reiterado en la siguiente decisión:

[...] Partiendo del enunciado de dicho artículo, la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones ⁶. Así mismo, el Congreso tiene la potestad

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-889 de 2006, MP. Manuel Cepeda Espinosa.

⁶ Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111400039161

Fecha: 13-01-2021

Página 7 de 10

consecuente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos⁷. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7º del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior⁸ [...]º.

Es más, se corrobora lo anterior con el siguiente pronunciamiento de la Alta Corporación¹⁰:

35. En síntesis, la jurisprudencia ha reconocido que la competencia para fijar la estructura de la administración nacional (i) comprende su dimensión estática, esto es, aquella que tiene vocación de permanencia; (ii) no se agota en la posibilidad de crear entidades públicas y, en consecuencia, se extiende (iii) a la definición de sus objetivos, funciones generales y modo de relacionamiento con otros órganos; e igualmente abarca (iv) la regulación de aquellas materias relacionadas con el régimen jurídico que se le aplica a sus servidores, las formas de vinculación y aquellas materias de naturaleza presupuestal y tributaria.

Materias comprendidas por la competencia de determinar la estructura de la administración nacional	Sentencia
Creación, supresión o fusión de una entidad pública del orden nacional	C-299/94, C-648/97, C-482/02, C-078/03, C-121 /03, C-869/03, C-570/04 C-784/04 C-856/06, C-663/13 y C-031/17
Estructura orgánica de las entidades y organismos	C-209/97, C-121/03 y C-869/03
Creación de un Consejo Nacional de Acreditación que por su integración y funciones modifican en algún grado la estructura de la administración	C-307/13
Definición de las tipologías de entidades y organismos y sus interrelaciones respectivas"	C-784/04
Objetivos y funciones generales de la entidad u organismo	C-299/94, C-209/97, C-121/03, C-869/03 y C-784/04
Vinculación con otros organismos para fines del control	C-121/03 y C-784/04
Régimen jurídico de los trabajadores, con la	C-299/94, C-209/97, C-121/03 y C-

⁷ Sentencia C-299 de 1994. MP. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 MP. Ciro Angarita Barón.

⁸ Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-251 de 2011, MP. Jorge Pretelt Chaljub.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-110 de 2019, MP. Alejandro Linares Cantillo.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111400039161

Fecha: 13-01-2021

Página 8 de 10

contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario	784/04
Características de los órganos creados	C-1162/00, C-078/03 y C-784/04
Ubicación de los organismos en el conjunto de la administración	C-078/03 y C-784/04

De lo expresado se colige que una norma como la propuesta, debería ser promovida e impulsada por el Gobierno Nacional, a través de los Ministerios competentes en la materia que se regula. Se considera que el proyecto resulta innecesario pues, además de que el Gobierno Nacional puede realizar los ajustes pertinentes a la comisión existente con base en las atribuciones contenidas en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, la modificación pretendida puede crear un vicio de inconstitucionalidad en razón de la falta de aval gubernamental.

3. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

Sin perjuicio de lo anterior, en torno a lo cual se perciben criterios de inconveniencia y contrarios al ordenamiento jurídico superior, el análisis del articulado refleja que no existen variaciones fundamentales de cara al Decreto 2055 de 2009, modificado por el Decreto 1115 de 2014, así:

- 3.1. El artículo 1°, relativo al objeto, se encuentra contemplado en el artículo 1° del Decreto 2055. Es un texto similar.
- 3.2. Respecto a la definición de la Comisión (art. 2°), el artículo 15 de la Ley 1355 de 2009 estipula que la CISAN, creada por el Conpes 113 de 2008, *“será la máxima instancia estatal de dirección, coordinación y seguimiento interinstitucional, de articulación de políticas y programas y de seguimiento a los compromisos de cada uno de los actores de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, debiendo realizar campañas educativas dirigidas a las madres comunitarias, centros educativos públicos y privados, así como a la población en general sobre hábitos alimenticios, deporte y vida saludable”*. No se evidencian diferencias significativas en el artículo propuesto.
- 3.3. En lo concerniente a la integración (art. 3°), el artículo 2 del Decreto 1115 de 2014 subroga el artículo 2 del Decreto 2055 de 2009 y establece los integrantes de la CISAN e incluye 2 párrafos sobre las entidades que la presiden de manera rotativa y los invitados a la Comisión. No se vislumbran distinciones sobre la conformación en este precepto en comparación con la normatividad vigente.
- 3.4. Sobre las funciones de la Comisión (art. 4°), de acuerdo con la reglamentación



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111400039161

Fecha: 13-01-2021

Página 9 de 10

vigente, mediante el artículo 3° del Decreto 2055 de 2009 se prevén las funciones a cargo de la CISAN, por lo que no se evidencian diferencias con las que se postulan. Adicionalmente, respecto de las funciones 8 y 9, debe precisarse que el Ministerio de la Protección Social fue escindido. En tal sentido, hoy en día es impropio utilizar esa denominación (Cfr. Decreto-ley 4107 de 2011).

- 3.5. En lo atinente la secretaría técnica (art. 5°), el artículo 4 del Decreto 2055 de 2009, subrogado por el artículo 3 del Decreto 1115 de 2014, establece que la CISAN contará con el apoyo de una “Secretaría Técnica”, encargada de articular las políticas, iniciativas y acciones técnicas que surjan en la Comisión, entre esta y las entidades que la integran e incluye dos párrafos sobre las entidades que la ejercen de manera rotativa y los equipos técnicos. No se vislumbran distinciones en este ápice en relación con la normatividad vigente.
- 3.6. Los demás aspectos operativos, netamente reglamentarios como las reuniones (art. 6°), funciones de la secretaría técnica (art. 7°), están contemplados en el Decreto 2055, modificado por el Decreto 1115 de 2014.

4. CONCLUSIÓN

La reglamentación de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) está prevista, de acuerdo con lo definido en los artículos 15, 16 y 17 de la Ley 1355 de 2009, “*por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención*”; el Decreto 2055 de 2009, “*por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CISAN*”, modificado por el Decreto 1115 de 2014, “*por el cual se integran disposiciones en cuanto a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)*”.

La propuesta, además de no agrega valor a la CISAN, puede ser desarrollada a nivel reglamentario. En todo caso, si se estimara continuar con la misma, se sugiere considerar otros proyectos que cursan actualmente en el Congreso de la República, que dan cumplimiento a los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo y se ajustan a los avances en el enfoque de derechos humanos del orden nacional e internacional, entre ellos, el PL 171/20 (S), que plantea la creación del “**Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, se modifica la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se dictan otras disposiciones**”, el cual se encuentra en trámite dentro de la legislatura.



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111400039161

Fecha: 13-01-2021

Página 10 de 10

En estos términos se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia. Por las razones expuestas, el curso del proyecto de ley devendría inconveniente al tiempo que se exteriorizan visos de inconstitucionalidad.

Atentamente,

FERNANDO RUIZ-GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:
Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios. *hp*
Dirección Jurídica. *amds*